



SKRIPSI

PELAKSANAAN PENGISIAN JABATAN PIMPINAN  
TINGGI PRATAMA SECARA TERBUKA DAN  
KOMPETITIF DI INSTANSI PEMERINTAH  
DAERAH KABUPATEN GOWA

OLEH :

MUH. ARIEF GUNAWAN

B121 16 019

PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2020

**HALAMAN JUDUL**

**PELAKSANAAN PENGISIAN JABATAN PIMPINAN  
TINGGI PRATAMA SECARA TERBUKA DAN  
KOMPETITIF DI INSTANSI PEMERINTAH DAERAH  
KABUPATEN GOWA**

**OLEH:**

**MUH. ARIEF GUNAWAN**

**B112 16 019**

**SKRIPSI**

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka penyelesaian Studi sarjana pada  
Program Studi Hukum Administrasi Negara**

**PROGRAM STUDI  
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2020**

## PENGESAHAN SKRIPSI

**PELAKSANAAN PENGISIAN JABATAN PIMPINAN TINGGI PRATAMA SECARA TERBUKA DAN KOMPETITIF DI INSTANSI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN GOWA**

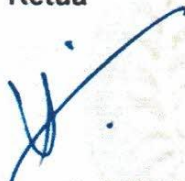
Disusun dan diajukan oleh

**MUH. ARIEF GUNAWAN**  
B121 16 019

Telah Dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk  
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Program Studi Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada Hari Jumat, 27 November 2020  
Dan Dinyatakan Diterima

### Panitia Ujian

Ketua



Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.  
NIP. 198407132015041003

Sekretaris



Dian Utami Mas Bakar, S.H., M.H.  
NIP. 199102042015042002



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.  
NIP. 19570101 1986011 001

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

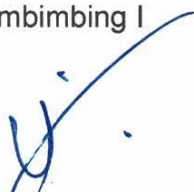
Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Muh. Arief Gunawan  
Nomor Induk Mahasiswa : B112.16.019  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul : Pelaksanaan Pengisian Jabatan Pimpinan  
Tinggi Pratama secara terbuka dan  
kompetitif Di Instansi Pemerintah Daerah  
Kabupaten Gowa.

Telah di periksa dan disetujui untuk di ajukan pada ujian skripsi

Makassar, 21 September 2020

Pembimbing I



**Dr. Muh Hasrul, S.H.,M.H.**  
NIP. 198407132015041003

Pembimbing II



**Dian Utami Mas Bakar, S.H.,M.H.**  
NIP. 19910204 201504 2 002



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM**  
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10  
Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245  
**E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id**

---

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MUH. ARIEF GUNAWAN  
N I M : B12116019  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Implementasi Sistem Merit Dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di lingkungan pemerintahan daerah Kabupaten Gowa

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Desember 2020

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH  
NIP. 19731231 199903 1 003

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muh. Arief Gunawan  
Nomor Induk Mahasiswa : B112 16 019  
Judul Skripsi : Pelaksanaan Pengisian Jabatan Pimpinan  
Tinggi Pratama Secara Terbuka Dan  
Kompetitif Di Instansi Pemerintah Daerah  
Kabupaten Gowa.

Bahwa benar ada Karya Ilmiah Saya dan bebas dari Plagiasnisme  
(duplikasi).

Demikianlah surat pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan  
bukti ketidakaslian atas Karya Ilmiah ini maka Saya bersedia  
mempertanggungjawabkan sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang  
berlaku.

Makassar, November 2020

Memberi pernyataan

A yellow postage stamp with the Garuda emblem and the text "METERAI TEMPEL" and "6000 RUPIAH". A signature is written over the stamp.

(Muh. Arief Gunawan)

## ABSTRACT

Muh Arief Gunawan (B12116019), The Implementation of Filling Pratama High Leadership Position by Open System and Competitive in Government Agencies at Gowa Regency supervised by Muh. Hasrul and Dian Utami Mas Bakar.

This research aim to find out the process and phases in filling pratama high leadership position by open system and competitive in Government Agencies at Gowa Regency. This research is normative-empiric where the data collected that use in this research obtain from library, official document, observation and interview which related with this research. The obtained data analyzed qualitatively and describe descriptively.

The result of this research are as follow: (1) Government Agencies at Gowa Regency on implementing pratama high leadership position filling in 2020 have already in line with the applicable law especially toward provision in Ministry of Administrative and Bureaucratic Reform Republic Indonesia No 15 of 2019 regarding High Leadership Position Filling that selected openly and competitively in government agencies. In line with the selection process of pratama high leadership position in gowa regency, where it can be considered as health emergency because of Corona Virus Disease (COVID-19) pandemic. Therefore, Government at Gowa Regency is very careful and pay attention to implementation of health protocol when conducting selection process of pratama high leadership position which in line with Ministry of Administrative and Bureaucratic Reform Circular No 52/2020 regarding implementation of pratama high leadership position filling by open system and competitive in Government Agencies in citizen health emergency situation Corona Virus Diseases 2019 (COVID-19).



## ABSTRAK

**MUH. ARIEF GUNAWAN (B12116019), *PELAKSANAAN PENGISIAN JABATAN PIMPINAN TINGGI PRATAMA SECARA TERBUKA DAN KOMPETITIF DI INSTANSI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN GOWA.*** Dibawah bimbingan (Muh. Hasrul) Pembimbing Utama dan (Dian Utami Mas Bakar) Pembimbing Pendamping.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Proses dan Tahapan Pelaksanaan Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Secara Terbuka Dan Kompetitif Di Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa. Penelitian ini bersifat hukum normatif-empiris, dimana pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari perpustakaan, dokumen resmi , hasil observasi dan wawancara yang berkaitan dengan topik penelitian. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dan dipaparkan secara deskriptif.

Berdasarkan analisis, Penulis menyimpulkan bahwa pemerintah Kabupaten Gowa dalam melaksanakan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama tahun 2020 secara umum sudah sesuai dan sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkhusus terhadap ketentuan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pengisian jabatan Pimpinan Tinggi secara terbuka dan Kompetitif di lingkungan Instansi Pemerintah. Sehubungan dengan pelaksanaan proses seleksi pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama pemerintah kabupaten Gowa masuk didalam suasana kondisi kedaruratan kesehatan masyarakat diakibatkan mewabahnya Corona Virus Disease (Covid-19), maka pemerintah kabupaten Gowa dalam melaksanakan proses seleksi pengisian jabatan Pimpinan Tinggi Pratama juga tetap memperhatikan dan menerapkan Protokol Kesehatan sesuai dengan ketentuan Surat Edaran Menteri PANRB No. 52/2020 tentang pelaksanaan pengisian jabatan pimpinan tinggi secara terbuka dan kompetitif dilingkungan instansi pemerintah dalam kondisi kedaruratan kesehatan masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).



## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb

Segala puji bagi Allah SWT yang telah melimpahkan begitu banyak KaruniaNya kepada kita semua sehingga sampai saat ini kita masih bisa bernafas dan menikmati kehidupan. Kita masih diberikanNya nikmat penglihatan sehingga dapat membaca karya ini, kemudian mengambil hikmah dan pelajaran di dalamnya. Kita masih diberikan nikmat kesehatan dan tegar dalam menghadapi kuatnya arus kehidupan. Salam dan shalawat senantiasa kita curahkan kepada junjungan kita, Rasulullah SAW. Beliau adalah sosok yang layak diteladani setiap langkah dan ucapannya. Beliaulah yang menuntun kita menuju jalan hidayah, yang telah mengantarkan kita dari alam kegelapan dan kejahiliahan menuju cahaya diatas segala cahaya yang terang benderang. Pada akhirnya skripsi yang merupakan tugas akhir dalam menyelesaikan studi strata 1 ini dapat terselesaikan. Dengan segala keterbatasan Penulis, maka terselesaikanlah skripsi ini dengan judul **“PELAKSANAAN PENGISIAN JABATAN PIMPINAN TINGGI PRATAMA SECARA TERBUKA DAN KOMPETITIF DI INSTANSI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN GOWA”**.

Pada kesempatan ini, Penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua Penulis, kepada Bapak Islamuddin S,Pd.,M.Pd dan Ibu Hj. Arsyidah S.Pd yang senantiasa

merawat, mendidik dan memotivasi Penulis dengan penuh kasih sayang. Serta adik Penulis Nurul Islamiyah dan Putri Amaliah yang setiap saat mengisi hari-hari penulis dengan penuh kebersamaan canda dan tawa.

Dan tak lupa Penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada Dr. Muh. Hasrul, SH.,MH dan Ibu Dian Utami Mas Bakar, SH.,MH. Selaku pembimbing penulis yang selama menyusun skripsi ini telah memberikan banyak masukan, arahan dan saran terhadap Penulis. Serta Kepada Dr. Romi Librayanto,SH.,MH dan Dr. Andi Bau Inggit, SH.,MH. selaku penguji Penulis yang memberikan saran dan kritikan terhadap penulisan skripsi ini.

Dengan segala kerendahan hati dan rasa hormat Penulis juga ingin mengucapkan terima kasih Kepada :

1. Rektor Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Prof. Farida Patitingi, SH.,M.Hum, Wakil Dekan I Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,MH dan Wakil Dekan II Dr. Syamsuddin Muchtar, SH.,MH. serta Wakil Dekan III Dr. Muh. Hasrul, SH.,MH.
3. Penasehat Akademik Penulis, Prof. Dr. H.M Said Karim, SH.,MH., M.Si., CLA yang telah memberikan nasihat dan tuntutan kepada Penulis.

4. Bapak dan Ibu dosen di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu dan pemahaman kepada Penulis.
5. Jajaran civitas Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan bantuan berupa arahan serta masukan dalam penyelesaian skripsi ini
6. Pemerintah Kabupaten Gowa yang senantiasa membantu dalam proses penelitian dan penyusunan skripsi penulis.
7. Kepala Kejaksaan Negeri Gowa Bapak Ba"syah Rifai, SH.,MH. Kasi Intel Bapak H. Syamsu Rezky, SH.,MH. Kasi Pidum Bapak Arifuddin Achmad, SH.,MH., Kasi Pidsus Ibu Herawati, SH.,MH. Kak Hery, Pak Kappi, yang telah mengajarkan banyak hal selama kami KKN di Kejaksaan Negeri Gowa.
8. Bapak Irman Yasin Limpo yang juga memberikan motivasi dan senantiasa membekali banyak pembelajaran serta pengalaman kepada penulis.
9. Teman-teman KKN Kejaksaan Negeri Gowa Gelombang 102, Aziza Aulya, S.H, Rizqa Ananda Hanapi S.H, Putri Sakiah Khaerunnisa, Nabila Arafah S.H, Putri Indra Sabara S.H, Nur Al Aina S.H, Mentari Reski, terima kasih kenangannya selama sebulan.
10. Teman-teman FORMAHAN Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Dengan segala kerendahan hati, penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, Oleh karena itu penulis siap menerima kritik dan saran yang membangun dari semua pihak guna perbaikan skripsi ini. Demikianlah dari penulis, semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan berguna bagi diri penulis sendiri, bagi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, serta pembaca pada umumnya. Penulis akhiri dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah kehadiran Allah SWT Aamiin Ya Robbal Alaamin. *Wassalamu Alaikum Wr.Wb.*

Makassar, November 2020

Muh. Arief Gunawan

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI</b> .....	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian .....	9
E. Keaslian Penelitian.....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	
A. Aparatur Sipil Negara.....	12
1. Pegawai Negeri Sipil.....	12
2. Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja.....	14
B. Jabatan Aparatur Sipil Negara.....	17
C. Dasar Hukum Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi .....	21
D. Pemerintah Daerah .....	21

1. Tinjauan Umum Pemerintah Daerah .....	21
2. Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa .....	29
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	
A. Jenis Penelitian.....	33
B. Lokasi Penelitian .....	33
C. Jenis Sumber Data .....	33
D. Teknik Penelitian.....	34
E. Analisis Data.....	34
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	
A. Pelaksanaan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama secara terbuka dan kompetitif berdasarkan Permen PANRB No. 15/2019 di instansi Pemerintah daerah Kabupaten Gowa .....	36
B. Pelaksanaan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama secara terbuka dan kompetitif berdasarkan Surat Edaran Menteri PANRB No. 52/2020 di instansi Pemerintahan daerah Kabupaten Gowa .....	69
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	
A. Kesimpulan .....	79
B. Saran.....	80
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Daftar Rencana jabatan Lowongan Pemerintah Kabupaten Gowa Tahun 2020 .....	38
Tabel 2. Nama-nama Panitia Seleksi Terbuka Formasi Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Gowa 2020. ....	45
Tabel 3. Peserta yang Dinyatakan Lulus Seleksi Administrasi Pada Seleksi Terbuka Formasi Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Pemerintah Kabupaten Gowa Tahun 2020 .....	58
Tabel 4. Hasil rekapitulasi seluruh perolehan nilai peserta pada seleksi terbuka Jabatan Tinggi Pratama Kabupaten Gowa Nomor; 09/PST/JPT/VI/202 .....	64



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia maka dibutuhkan aparatur sipil negara yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik dan menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945.<sup>1</sup>

Penegasan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan bagian dari upaya untuk mencapai tujuan nasional, Karenanya Negara memerlukan sarana prasarana yang mendukung, baik berupa sumber daya manusia maupun sarana yang berbentuk benda, karena Negara tidak dapat melakukannya sendiri.<sup>2</sup> Aparatur Sipil Negara memiliki peran penting dalam mewujudkan reformasi birokrasi berbasis kinerja. Hal ini dikarenakan aparatur sipil n egara merupakan pelaksana reformasi birokrasi di Indonesia. Untuk itu, sangat diperlukan peningkatan kualifikasi, kompetensi, dan kapabilitas guna menciptakan aparatur sipil negara yang profesional sebagai penggerak utama keberhasilan pembangunan nasional.

---

<sup>1</sup>Lihat, menimbang huruf (a), Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>2</sup>Muchsan, 1982, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta, Bina Aksara, hlm 12.

Maka dalam upaya menjawab berbagai tantangan tersebut, maka dilakukanlah perubahan-perubahan dalam aspek pemerintahan guna mengoptimalkan kinerja pemerintah di dalam masyarakat. Salah satu perkembangan atau perubahan mendasar, dilakukan melalui reformasi birokrasi dalam bidang tata kelola pemerintahan di Indonesia.

Reformasi birokrasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai *good governance* dan melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur. Tujuan reformasi birokrasi adalah untuk menyempurnakan kinerja yang tidak sehat atau menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.<sup>3</sup>

Dalam Peraturan Menpan No. PER/15/M.PAN/7/2009 tentang pedoman umum reformasi birokrasi, disebutkan bahwa reformasi birokrasi adalah upaya untuk melakukan pembaruan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumberdaya Aparatur.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>Zauhar Soesilo, 2007, Reformasi Administrasi, konsep, dimensi dan strategi, Bumi Aksara, Magelang, hlm 13.

<sup>4</sup>Tedi Sudrajat dan Dewi Kania Sugiharti, "Konsep Keadilan dalam Sistem Promosi Jabatan; Pencarian Makna Berdasarkan Evaluasi Substansi UU-ASN dan perbandingan dengan Negara Singapura", Vol.1 Juni 2016, Civil Service; Jurnal

Namun, dalam kenyataannya masih terdapat beberapa persoalan, salah satunya adalah pada proses pengisian jabatan yang masih didominasi dengan unsur kedekatan dan koneksi yang mengakibatkan kompetensi maupun kemampuan dan keterampilan yang dimiliki seseorang tidak dijadikan sebagai penilaian utama dalam menempatkan aparatur dalam suatu jabatan tertentu, sehingga para aparatur yang memiliki kompetensi dan kemampuan yang baik kemudian akan sulit mendapatkan atau menduduki jabatan yang sesuai karena telah tersingkirkan oleh pihak-pihak yang memiliki kedekatan tertentu atau memiliki ikatan kekerabatan dengan kepala daerah selaku pengambil kebijakan. Pada akhirnya, prinsip „*the right man on the right place*” (orang yang tepat berada ditempat yang tepat) akan sulit untuk diwujudkan. Oleh karena itu tidak heran jika di masyarakat, proses pengangkatan Aparatur dalam jabatan sering dikaitkan dengan praktik korupsi, kolusi, nepotisme, money politic, sistem yang tertutup, balas jasa, atau pun kedekatan politik dengan penguasa.

Maka dari itu, seiring dengan kesiapan pelaksanaan perubahan organisasi terhadap pembangunan sumber daya manusia aparatur negara sebagai wujud dari kelanjutan pelaksanaan reformasi birokrasi maka lahirlah Undang-undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat UU No.5/2014 tentang ASN. UU No.5/2014 tentang ASN dibentuk dengan dasar pemikiran utama bahwa untuk dapat

---

Kebijakan Dan Manajemen PNS, Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian Badan Kepegawaian Negara, Jakarta, hlm. 86.

menjalankan tugasnya dengan baik pegawai ASN harus memiliki kompetensi profesional. Maka sehubungan dengan hal tersebut, salah satu hal yang penting dalam menciptakan pemerintahan yang efektif adalah memilih dan mengangkat aparatur pada suatu jabatan berdasarkan sistem merit.

Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara yang berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar. Adil dan wajar berarti tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan. Sistem merit memiliki dua konsekuensi, yakni semua jabatan harus memiliki standar kompetensi dan seluruh pejabat harus memahami tugas dan target kerjanya.<sup>5</sup> Dengan adanya sistem merit proses penyeleksian akan terselenggara dengan baik dan terjamin karena penjangkaran sumberdaya aparatur dapat dilihat dari kompetensi para pengisi jabatan dan kualitas kinerja aparatur tersebut. Hal ini sebagai langkah solutif untuk mewujudkan reformasi birokrasi yang sekarang mendapat respon negatif dari masyarakat dalam hal pelayanan.

Pemilihan dan pengangkatan pejabat dengan tidak menjadikan sistem merit sebagai dasar penilaian berakibat pada rendahnya profesionalitas aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sistem Merit merupakan mekanisme yang dianggap paling

---

<sup>5</sup>A.W. Widjaja, 2006, *Administrasi Kepegawaian*, Rajawali, Bandung, hlm . 110.

layak dalam pengembangan aparatur birokrasi karena memberikan ilustrasi pengelolaan secara proporsional dan profesional.<sup>6</sup>

Aparatur yang berkontribusi dan berkapasitas lebih tinggi memiliki peluang yang lebih besar untuk memperoleh pengembangan karier serta apresiasi prestasi dibandingkan dengan aparatur yang berkontribusi serta berkapasitas lebih rendah. Dengan melalui seleksi terbuka dalam pengisian jabatan membuat setiap aparatur memiliki peluang dan kesempatan yang sama untuk duduk dalam suatu jabatan tertentu selama memiliki kompetensi seperti yang dibutuhkan.

Aparatur yang tidak dapat mengembangkan kompetensi yang dimiliki akan secara langsung tereliminasi oleh aparatur lain yang memiliki kompetensi yang lebih. Berbagai praktek menyimpang dalam proses pengisian jabatan secara tertutup menimbulkan keraguan akan efisiensi dan efektifitas mekanisme pengisian jabatan tersebut. Kemudian pada akhirnya banyak dijumpai pejabat-pejabat yang menempati suatu jabatan yang tidak sesuai dengan kualifikasinya dan hal tersebut akan memperburuk kinerja dari instansi pemerintahan itu sendiri.

UU No.5/2014 tentang ASN lahir sebagai bentuk kebijakan pemerintah dalam menata birokrasi penyelenggara negara yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Kepegawaian. Kebijakan ini mengusung sebuah visi untuk mewujudkan Aparatur Sipil Negara yang memiliki integritas, profesional, melayani, dan sejahtera. Serta misi untuk

---

<sup>6</sup>Tamim, Faisal, 2005, Reformasi Birokrasi: *Analisis Pemberdayaan Aparatur Negara*, Belantika, Jakarta, hlm. 79.

memindahkan Aparatur Sipil Negara dari “*Comfort Zone* ke *Competitive Zone*” (dari zona nyaman ke zona kompetitif).

Berdasarkan UU No.5/2014 tentang ASN antara lain mengamanatkan bahwa Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Utama dan Madya pada kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, kesekretariatan lembaga negara, lembaga nonstruktural, dan Instansi Daerah dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dilakukan pada tingkat nasional.

Sedangkan untuk pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau antar kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi.

Hal ini tentunya sejalan dengan Program Percepatan Reformasi Birokrasi salah satu diantaranya adalah Program Sistem Promosi PNS secara terbuka. Pelaksanaan sistem promosi secara terbuka yang dilakukan melalui pengisian jabatan yang lowong secara kompetitif dengan didasarkan pada sistem merit. Untuk itu dalam rangka pengisian

jabatan pimpinan tinggi harus pula memperhatikan 9 (sembilan) sistem merit, meliputi kriteria:

1. seluruh Jabatan sudah memiliki standar kompetensi Jabatan;
2. Perencanaan kebutuhan pegawai sesuai dengan beban kerja;
3. Pelaksanaan seleksi dan promosi dilakukan secara terbuka;
4. Memiliki manajemen karir yang terdiri dari perencanaan, pengembangan, pola karir, dan kelompok rencana suksesi yang diperoleh dari manajemen talenta;
5. Memberikan penghargaan dan mengenakan sanksi berdasarkan pada penilaian kinerja yang objektif dan transparan;
6. Menerapkan kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;
7. Merencanakan dan memberikan kesempatan pengembangan kompetensi sesuai hasil penilaian kinerja;
8. Memberikan perlindungan kepada Pegawai ASN dari tindakan penyalahgunaan wewenang; dan
9. Memiliki sistem informasi berbasis kompetensi yang terintegrasi dan dapat diakses oleh seluruh Pegawai ASN.

Ketentuan lebih lanjut terkait implementasi sistem merit tersebut diatur dalam Permen PAN-RB No. 15/2019 tentang pengisian jabatan pimpinan tinggi secara terbuka dan kompetitif di lingkungan instansi pemerintah. Isi permen tersebut mengatur tentang tahapan-tahapan pelaksanaan pengisian jabatan khususnya pada jabatan pimpinan tinggi di



instansi pemerintah, mulai dari tahapan persiapan, pelaksanaan hingga tahap monitoring dan evaluasi.

Pelaksanaan pengisian jabatan itu kemudian harus dipatuhi oleh semua instansi pemerintah, termasuk pemerintah daerah kabupaten Gowa. Untuk memastikan bahwa permen tersebut dilaksanakan dengan baik atau tidak. Sebab bisa saja standar dan tahapan yang ditentukan dalam Permen tidak dilaksanakan, atau dilaksanakan namun tidak sepenuhnya sesuai dengan tahapan dan ketentuan yang telah diatur dalam Permen.

Oleh karena itu, penulis menganggap perlu dilakukan pembahasan dan penelitian terhadap pelaksanaan pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama secara terbuka dan kompetitif di instansi pemerintah daerah kabupaten Gowa.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah diatas, maka dirumuskanlah beberapa masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama secara terbuka dan kompetitif berdasarkan Permen PANRB No. 15/2019 di instansi Pemerintahan daerah Kabupaten Gowa?
2. Bagaimanakah pelaksanaan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama secara terbuka dan kompetitif berdasarkan Surat Edaran Menteri PANRB No. 52/2020 di instansi Pemerintahan daerah Kabupaten Gowa?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian menurut penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama secara terbuka dan kompetitif berdasarkan Permen PANRB No. 15/2019 di instansi Pemerintahan daerah Kabupaten Gowa
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama secara terbuka dan kompetitif berdasarkan Surat Edaran Menteri PANRB No. 52/2020 di instansi Pemerintahan daerah Kabupaten Gowa

#### **D. KEGUNAAN PENELITIAN**

Nilai suatu penelitian ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari penelitian tersebut, adapun manfaat yang diharapkan penulis

dari penelitian ini adalah:

1. Agar tulisan ini dapat memberikan sumbangsih pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum terutama ilmu hukum administrasi Negara.
2. Agar tulisan ini dapat dijadikan sebagai salah satu sumber referensi baik bagi para akademisi maupun praktisi dalam bidang pengkajian yang sama.
3. Agar tulisan ini mampu memberikan bahan pertimbangan di dalam pelaksanaan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama secara terbuka dan kompetitif di lingkungan instansi pemerintah sebagai wujud penerapan reformasi birokrasi.

#### **E. KEASLIAN PENELITIAN**

Sejauh pengetahuan peneliti terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan penelitian ini, yaitu:

1. Andi Annisa Agung (2014)

Judul : Analisis yuridis mekanisme pengisian jabatan struktural secara terbuka di lingkungan instansi pemerintahan

Metode : Kualitatif

Hasil : Mekanisme pengisian jabatan structural secara terbuka dimulai dengan proses pengumuman, pelaksanaan seleksi berupa; seleksi administrasi dan kompetensi dan pengumuman hasil seleksi.

Perbedaan : Lokasi penelitian, waktu penelitian dan rumusan masalah

## 2. Tuti Hardiyanti (

Judul : Tinjauan yuridis terhadap pelaksanaan pengisian jabatan Administrasi secara terbuka di Kota Makassar

Metode : Kualitatif

Hasil : Mekanisme pengisian jabatan secara terbuka adalah absah atau legitim karena telah sesuai dengan nilai-nilai luhur yang diamanatkan oleh pancasila dan peraturan perundang-undangan.

Perbedaan : Lokasi penelitian, waktu penelitian dan rumusan masalah

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Aparatur Sipil Negara**

Pengertian ASN tertuang pada Pasal 1 angka 1 UU No.5/2014 tentang ASN yang menyebutkan bahwa ASN adalah profesi bagi Pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

##### **1. Pegawai Negeri Sipil**

Menurut Musenaf, Pengertian pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta.<sup>7</sup> Sedangkan Pegawai negeri sipil yang selanjutnya disingkat PNS menurut pasal 1 angka 3 UU No.5/2014 tentang ASN adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. PNS Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, "Pegawai" berarti "orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya) sedangkan "Negeri" berarti negara atau pemerintah, jadi PNS adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau Negara.

Lebih lanjut menurut Kranenburg PNS adalah pejabat yang ditunjuk, jadi pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang

---

<sup>7</sup> Rosdakarya Musanef, 2007, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta. Hlm.5

memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden dan sebagainya.<sup>8</sup> Pengertian PNS menurut Mahfud MD ada dua bagian yaitu: Pengertian Stipulatif adalah pengertian yang diberikan oleh undang-undang tentang PNS sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 angka 3 UU No.5/2014 tentang ASN. Kemudian pengertian Ekstensif adalah pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu seperti beberapa golongan yang sebenarnya bukan PNS.

Pegawai ASN mempunyai peran yang amat sangat penting sebab pegawai ASN merupakan unsur dari aparatur negara untuk menyelenggarakan dan melaksanakan pemerintahan serta pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan negara. Selaku ASN, maka sudah sepatutnya harus dapat melaksanakan tugas dengan penuh disiplin. Kelancaran dari penyelenggaraan dan pelaksanaan pemerintahan serta pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan negara sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara.

Menurut Sastra Djatmika, kewajiban pegawai ASN dibagi dalam tiga jenis yaitu, kewajiban yang berhubungan dengan kedudukannya sebagai pegawai negeri pada umumnya, kewajiban berdasarkan pangkat dan jabatan, serta kewajiban-kewajiban lain.<sup>9</sup> Untuk menjunjung tinggi kedudukan PNS, diperlukan elemen-elemen penunjang kewajiban

---

<sup>8</sup> Sri Hartini, 2008, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 31.

<sup>9</sup> Sastra Djatmika, 2002, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Djembatan, Jakarta, hlm. 145.

meliputi kesetiaan, ketaatan, pengabdian, kesadaran, tanggung jawab, jujur, tertib, bersemangat dengan memegang rahasia negara dan melaksanakan tugas kedinasan.

Berdasarkan UU No.5/2014 tentang ASN, kewajiban dari Pegawai ASN diatur pada pasal 23 yang menyatakan bahwa pegawai ASN wajib Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang, menaati ketentuan peraturan perundang-undangan, melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab, menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan, menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.



## 2. Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja

Pengertian mengenai pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang selanjutnya disingkat PPPK, secara normatif telah dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No.5/2014 tentang ASN, yakni sebagai berikut:

“Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”.

PPPK pada hakikatnya merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi pemerintah berdasarkan ketentuan UU No.5/2014 tentang ASN.<sup>10</sup> Seiring dengan tuntutan dan kebutuhan pengaturan mengenai PPPK, dan dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 107 UU No.5/2014 tentang ASN, pada tahun 2018 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya ditulis PP Manajemen PPPK. Apabila ditinjau dari aspek normatif, berdasarkan pengertian PNS dan PPPK sebagaimana dikemukakan tersebut di atas, terdapat beberapa perbedaan antara PNS dan PPPK, yakni sebagai berikut: UU No.5/2014 tentang ASN, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, dan PP Manajemen PPPK.

---

<sup>10</sup> Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki Nomor Induk Pegawai secara nasional untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sedangkan PPPK merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan UU No.5/2014 tentang ASN.

Hak PNS adalah gaji, tunjangan, dan fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Sedangkan hak PPPK adalah gaji, tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Dasar pemberhentian PNS yakni pemberhentian atas permintaan sendiri, pemberhentian karena mencapai batas usia pensiun, Pemberhentian karena perampingan organisasi atau kebijakan pemerintah, pemberhentian karena tidak cakap jasmani dan/atau rohani, pemberhentian karena meninggal dunia, tewas, atau hilang, pemberhentian karena melakukan tindak pidana/penyelewengan, pemberhentian karena pelanggaran disiplin, pemberhentian karena mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/ Wakil Walikota, pemberhentian karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik,

pemberhentian karena tidak menjabat lagi sebagai pejabat negara, pemberhentian karena hal Lain, seperti misalnya PNS yang telah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara tidak melaksanakan kewajibannya untuk melaporkan diri secara tertulis kepada instansi induknya paling lama 1 (satu) bulan setelah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara.

Sedangkan pemberhentian PPPK didasarkan pada keputusan hubungan perjanjian kerja, yakni keputusan hubungan perjanjian kerja dengan hormat disebabkan karena jangka waktu perjanjian kerja berakhir, meninggal dunia, atas permintaan sendiri, perampangan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pengurangan PPPK.

## **B. Jabatan Aparatur Sipil Negara**

Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang aparatur sipil Negara dalam susunan satuan organisasi. UU No.5/2014 tentang ASN pada hakikatnya telah membedakan Jabatan Aparatur Sipil Negara menurut ke dalam 3 (tiga) jenis, yakni sebagai berikut:

### 1) Jabatan Administrasi

Jabatan Administrasi diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis jabatan, yakni sebagai berikut:

#### 1. Jabatan Administrator

Pejabat dalam jabatan administrator bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

## 2. Jabatan Pengawas

Pejabat dalam jabatan pengawas bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana.

## 3. Jabatan Pelaksana

Pejabat dalam jabatan pelaksana bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

Setiap jabatan Administrator, Jabatan Pengawas, dan Jabatan Pelaksana tersebut di atas, ditetapkan sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan.

## 2) Jabatan Fungsional

Jabatan Fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan Fungsional dalam ASN terdiri dari dua jabatan, yaitu jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Dengan rincian masing-masing jabatan sebagai berikut:

### 1. Jabatan fungsional keahlian

: a) ahli pertama;

- b) ahli muda;
- c) ahli madya, dan
- d) ahli utama.

2. Jabatan fungsional keterampilan :

- a) pemula;
- b) terampil;
- c) mahir; dan
- d) penyelia.

3) Jabatan Pimpinan Tinggi

Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tertinggi pada instansi dan perwakilan. Jabatan pimpinan tinggi terdiri dari pejabat struktural tertinggi, staf ahli, analis kebijakan, dan pejabat lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Jabatan Eksekutif Senior berfungsi memimpin dan mendorong setiap Pegawai ASN pada Instansi dan Perwakilan melalui:

1. Kepeloporan dalam bidang:
  - a. Keahlian profesional;
  - b. Analisis dan rekomendasi kebijakan; dan
  - c. Kepemimpinan manajemen.
2. Mengembangkan kerjasama dengan Instansi lain; dan
3. Keteladanan dalam mengamalkan nilai-nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik ASN.

Untuk setiap Jabatan Pimpinan Tinggi ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan.

Selanjutnya berpijak pada ketentuan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU No.5/2014 tentang ASN, ditegaskan kembali bahwa Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN. Sedangkan Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketentuan ini mengandung arti bahwa pada hakikatnya Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN.<sup>11</sup>

### **C. Dasar Hukum Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi**

Pengisian jabatan pimpinan tinggi secara yuridis telah dijabarkan didalam ketentuan Peraturan Menteri PANRB Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka

---

<sup>11</sup> Pasal 20 ayat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

dan kompetitif di Lingkungan Instansi Pemerintah yang selanjutnya disingkat Permen PAN-RB No. 15/2019.

Dalam lampiran Permen PAN-RB No. 15/2019 disampaikan secara rinci tentang tata cara pengisian jabatan pimpinan tinggi di instansi pemerintah. Dimulai dengan tahapan persiapan, pelaksanaan hingga monitoring dan evaluasi.

#### **D. Pemerintahan Daerah**

##### **1. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah**

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah, kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyeruh melakukan sesuatu pekerjaan. Namun secara umum, pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi seperti jabatan eksekutif, legislative dan yudikatif. Dan secara yuridis yang dimaksud dengan pemerintahan daerah ialah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip kesatuan Republik Indonesia.<sup>12</sup>

Pemerintah daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya, kecuali urusan pemerintahan ditentukan menjadi urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus

---

<sup>12</sup> Suharsimi Chaniago, Muslim, 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 49.

sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah ialah kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama yang masih merupakan kewenangannya pemerintah pusat.<sup>13</sup>

Menurut W.S Sayre, pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.<sup>14</sup>

Selanjutnya, Daerah adalah lingkungan pemerintah : wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat- tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh.<sup>15</sup>

Sedangkan menurut C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam

---

<sup>13</sup> Muh. Hasrul, Penataan Hubungan Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi Dengan Pemerintah Kabupaten atau Kota, Jurnal Vol. 22, Nomor 1 Januari , hlm. 2.

<sup>14</sup> Inu Kencana Syafii, 2010, *Pengantar ilmu pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta, hlm. 11

<sup>15</sup> G. Setya Nugraha, R. Maulina, 2003, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Surabaya, hlm.145.



arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.<sup>16</sup>

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota.<sup>17</sup> Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>18</sup>

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk

---

<sup>16</sup> Fahmi Amrusi dalam Ni"matull Huda, 2012, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung, hlm 28.

<sup>17</sup> Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>18</sup> Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan *ketiga*, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.<sup>19</sup>

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>20</sup> Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan.

Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

---

<sup>19</sup> Setya Retnami, 2001, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, hlm 19.

<sup>20</sup> Pasal 1 angka 3 Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultant dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian lebih lanjut didalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara

pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Provinsi adalah suatu satuan dari teritorial yang dijadikan sebagai nama dari sebuah wilayah administratif yang berada di bawah wilayah negara atau negara bagian. Dalam pembagian administratif, Indonesia terdiri atas provinsi, yang dikepalai oleh seorang Gubernur. Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan lima tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden.

Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Gubernur bukan atasan bupati atau walikota, melainkan hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah

kabupaten/kota. Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, yaitu setiap pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.<sup>21</sup>

Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.<sup>22</sup>

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:<sup>23</sup> *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri,

---

<sup>21</sup> Pengertian Provinsi dan Kabupaten diakses melalui [www.infomasi ahli.com](http://www.infomasi ahli.com) pada tanggal 18 februari 2020.

<sup>22</sup> Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13 ayat (3).

<sup>23</sup> Sarundajang, 2009, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 77.

mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri.

Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (made) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> La Ode Bariun, 2015, "*Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*", Disertasi. Program Pasca Sarjana, Universitas Hasanuddin, Makassar, Hlm. 136.

## **2. Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa**

Kabupaten Gowa adalah salah satu Daerah Tingkat II di Provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia. Ibu kota kabupaten ini terletak di Kota Sungguminasa. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 1.883,32 km<sup>2</sup> atau sama dengan 3,01% dari luas wilayah Provinsi Sulawesi Selatan dan berpenduduk sebanyak ± 652.941 jiwa, dimana bahasa yang digunakan di kabupaten ini adalah bahasa Makassar dengan suku Konjo Pegunungan yang mendiami hampir seluruh Kabupaten Gowa. Penduduk di kabupaten ini mayoritas beragama Islam. Kabupaten ini berada pada 12°38.16' Bujur Timur dari Jakarta dan 5°33.6' Bujur Timur dari Kutub Utara. Sedangkan letak wilayah administrasinya antara 12°33.19' hingga 13°15.17' Bujur Timur dan 5°5' hingga 5°34.7' Lintang Selatan dari Jakarta.

Kabupaten yang berada pada bagian selatan Provinsi Sulawesi Selatan ini berbatasan dengan 7 kabupaten/kota lain, yaitu di sebelah Utara berbatasan dengan Kota Makassar dan Kabupaten Maros. Di sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Sinjai, Bulukumba, dan Bantaeng. Di sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Takalar dan Jeneponto sedangkan di bagian Barat berbatasan dengan Kota Makassar dan Takalar.

Wilayah Kabupaten Gowa terbagi dalam 18 Kecamatan dengan jumlah Desa/Kelurahan definitif sebanyak 169 dan 726 Dusun/Lingkungan. Wilayah Kabupaten Gowa sebagian besar berupa dataran tinggi berbukit-bukit, yaitu sekitar 72,26% yang meliputi 9

kecamatan yakni Kecamatan Parangloe, Manuju, Tinggimoncong, Tombolo Pao, Parigi, Bungaya, Bontolempangan, Tompobulu dan Biringbulu. Selebihnya 27,74% berupa dataran rendah dengan topografi tanah yang datar meliputi 9 Kecamatan yakni Kecamatan Somba Opu, Bontomarannu, Pattalassang, Pallangga, Barombong, Bajeng, Bajeng Barat, Bontonompo dan Bontonompo Selatan.

#### **A. Visi dan Misi Kabupaten**

##### **Gowa Visi :**

Terwujudnya Gowa sebagai Daerah Tujuan Wisata, Sejarah dan Alam yang handal dan berdaya saing tinggi di Sulawesi Selatan.

##### **Misi :**

1. Melestarikan nilai, keragaman dan kekayaan budaya dalam rangka memperkuat jati diri dan karakter bangsa.
2. Mengembangkan Ekonomi kreatif dan industri pariwisata yang handal dan berdaya saing serta destinasi yang berkelanjutan.
3. Mengembangkan sumber daya kebudayaan dan pariwisata.
4. Mengembangkan jaringan hubungan kemitraan yang berbasis kerakyatan.
5. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia bidang kebudayaan dan pariwisata yang profesional dan berkemampuan tinggi.



6. Meningkatkan koordinasi dan keterpaduan program antar stakechorder maupun sektor terkat.
7. Mengembangkan program pemasaran dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah.

## **B. Organisasi Perangkat Daerah**

Organisasi perangkat daerah adalah sebuah kelompok orang yang terdiri dari unsur pembantu kepala daerah yakni Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan kelurahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan yakni kesejahteraan masyarakat.<sup>25</sup>

Adapun organisasi perangkat Daerah Kabupaten Gowa sebgai berikut:

1. Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia
2. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
3. Badan Penelitian dan Pengembangan
4. Badan Penanggulangan Bencana Daerah
5. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik
6. Badan Pengelolaan Keuangan Daerah
7. Satuan Polisi Pamong Praja
8. Badan Pendapatan Daerah

---

<sup>25</sup>Muh Hasrul dan Syafaat Anugrah Pratama, 2019, Urgensi Staff Ahli, Litera, Yogyakarta, hlm 87.

9. Sekretariat DPRD
10. Dinas Kesehatan
11. Dinas Perhubungan
12. Dinas Ketahanan Pangan
13. Dinas Pemuda dan Olahraga
14. Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
15. Dinas Sosial
16. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan
17. Dinas Lingkungan Hidup
18. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan
19. Dinas Tanaman Pangan dan Holtikultura
20. Dinas Perumahan, Kawasan Pemukiman dan  
Pertanahan
21. Dinas Peternakan dan Perkebunan
22. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
23. Dinas Perikanan
24. Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga  
Berencana
25. Inspektorat Daerah
26. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu  
Satu Pintu
27. Dinas Pendidikan
28. Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa

29. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan

Anak

30. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Profil KAbupaten Gowa diakses melalui Website resmi kabupaten Gowa <http://gowakab.go.id/> pada tanggal 18 Februari 2020.